Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

33 566 Financieel en sociaal-economisch beleid

Nr. 90 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2016

Aanleiding en stand van zaken

Tot en met 2012 werd de Sociaal-Economische Raad (SER) gefinancierd uit opslagen op de bijdragen die ondernemingen verschuldigd waren aan de Kamers van Koophandel (KvK's) voor hun inschrijving in het Handelsregister. In verband met de tot standkoming van de Wet op de Kamer van Koophandel zijn de heffingen van de Kamer van Koophandel en Fabrieken met ingang van 1 januari 2013 afgeschaft. Het vehikel voor de SER-financiering is daarmee eveneens opgehouden te bestaan. Deze verandering maakte het noodzakelijk om te bezien op welke alternatieve wijze de financiering van de SER in de toekomst op passende wijze vorm kon krijgen. Na afweging van diverse alternatieven is met instemming van beide Kamer besloten de SER te financieren vanuit het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf). Met de inwerkingtreding van wijzigingen van de Wet op de bedrijfsorganisatie[1] en de Wet financiering sociale verzekeringen (Kamerstuk 33 481) per 1 januari 2014 wordt de SER met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2013 gefinancierd uit het AWf. Deze evaluatie vindt derhalve twee jaar na feitelijke inwerkingtreding van de nieuwe financieringswijze plaats.

Evaluatie

Tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer heb ik toegezegd de nieuwe wijze van financiering van de SER twee jaar na inwerkingtreding te evalueren, dat wil zeggen vóór 1 januari 2016. Bij de behandeling in de Eerste Kamer zijn de volgende aandachtspunten voor de evaluatie benoemd[2]:

1. De mate waarin de AWf-constructie leidt tot een toekomstbestendige financiering van de SER;

[1] Per 1 januari 2015 genaamd: Wet op de Sociaal-Economische Raad.
[2] Zie verslag Eerste Kamer d.d. 5 november 2013 en stemming d.d. 12 november 2013.

kst-33566-90
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

2. Mogelijke «disfuncties» van de AWf-constructie;
3. De rol en de positie van het UWV in het geheel;
4. De relatie van de financiering tot de kerndoelstelling van de SER;
5. Een expliciete weging van andere financieringsvormen, waaronder de mogelijkheid van financiering uit algemene middelen.

Hieronder ga ik in op deze evaluatiepunten.

Ad 1. *De mate waarin de AWf-constructie leidt tot een toekomstbestendige financiering van de SER*

Toekomstbestendigheid van de SER-financiering heeft allereerst te maken met de bestendigheid van het AWf zelf. Het AWf betreft een reeds langer bestaand fonds dat naar verwachting in de toekomst zal blijven bestaan. Meer inhoudelijk wordt toekomstbestendigheid mede bepaald door de praktische uitvoerbaarheid van de wijze van financiering of juist problemen daarmee. De huidige werkwijze van financiering vanuit het AWf is zeer eenvoudig, efficiënt en kosteneffectief (zie verder evaluatiepunt 3 en ook 5) en verloopt in de praktijk zonder enig probleem.

Ad 2. *Mogelijke «disfuncties» van de AWf-constructie*

In de Eerste Kamer is tijdens de behandeling van de SER-financiering via het AWf gevraagd te kijken naar mogelijke disfuncties van de AWf-route, waarmee vooral gedoeld werd op de financiering vanuit het AWf van andere doelen dan het financieren van WW-uitkeringen. Destijds heb ik al aangegeven dat deze constructie niet ideaal is, maar wel passend. Niet ideaal omdat sprake is van een andere uitgave dan aan WW-uitkeringen. Niettemin passend omdat via de AWf-constructie het bedrijfsleven (werkgevers en werknemers) de SER blijven financieren, zoals dat voorheen ook het geval was bij de KvK-constructie. Bovendien is het een eenvoudige en praktische constructie, in vergelijking met mogelijke alternatieven (zie verder ook evaluatiepunt 5). Overigens merk ik op dat uit het AWf niet alleen WW-uitkeringen worden betaald; uit het fonds worden ook reeds enkele andere uitgaven gedaan.[3] Voor de SER gaat het om een uitname uit het AWf van circa 13 miljoen euro[4] afgezet tegen de totale AWf-premiebaten van 3.802 miljoen euro.[5] Het aandeel van de kosten van de SER in de premie voor het AWf bedraagt daarmee ongeveer 0,3 procent.

Ad 3. *De rol en de positie van het UWV*

Het UWV beheert en administreert het AWf. Daarmee heeft het UWV bij de huidige financiering van de SER de rol van administrateur. De gegevens over de middelen ten behoeve van de SER ontleent het UWV aan de door de Minister van SZW goedgekeurde begroting en jaarrekening van de SER. Het UWV verwerkt dit administratief en is niet verantwoordelijk voor de uitgaven. Voor een beschrijving van de procedurele gang van zaken rond de financiering van de SER verwijs ik

---

[3] Zie artikel 100 Wet financiering sociale verzekeringen. Het AWf financiert medio 2015 de volgende lasten:
- de WW-uitkeringen na de eerste zes maanden werkloosheid;
- de uitvoeringskosten van het UWV aangaande de WW vanaf zes maanden;
- loonbetalingsverplichtingen aan werknemers van werkgevers in betalingsonmacht;
- ZW-uitkeringen voor de vangnetgroep zieke WW'ers;
- kosten voor re-integratie WW en ZW;
- bijdrage aan Sectorfondsen;
- bijdrage voor de kosten van de Sociaal-Economische Raad (SER).

[4] Om precies te zijn: 13,2 miljoen euro in 2013; 13,1 miljoen in 2014; 12,7 miljoen in 2015; voor 2016 is 12,4 miljoen als uitname vanuit het AWf geraamd.

[5] Juni-nota 2015 – UWV.

naar de bijlage. Tussen de SER en het UWV zijn onderlinge werkafspraken gemaakt. In de praktijk verloopt de uitvoering van deze financieringswijze qua uitvoering en verantwoording probleemloos. Dit gaat gepaard met zeer geringe (administratieve) lasten. Over de uitvoerbaarheid van deze financieringswijze had het UWV in zijn (toenmalige) uitvoeringstoets gesteld dat zij «uitvoerbaar is en dat de effecten op uitvoeringskosten en formatie zeer gering zijn».[6] In de praktijk blijkt deze financieringswijze inderdaad goed uitvoerbaar en voor het UWV nagenoeg geen werk op te leveren.

Ad 4. *De relatie van de financiering tot de kerndoelstelling van de SER*

De kerndoelstelling van de SER is formeel omschreven in artikel 2 van de Wet op de SER: «De Raad heeft, onverminderd de hem bij de vijfde titel van dit hoofdstuk opgedragen adviserende functie, tot taak een het algemeen belang dienende werkzaamheid van het bedrijfsleven te bevorderen, alsmede het belang van het bedrijfsleven en de daartoe behorende personen te behartigen». Hierop gebaseerd kent de SER taken op het gebied van advisering van regering en parlement, alsmede bestuurlijke taken en activiteiten op het terrein van zelfregulering. Voor een meer inhoudelijk overzicht verwijs ik naar de bijlage. Al met al kent de SER een breed palet aan taken. De adviestaak aan regering en parlement is daarbij zeer belangrijk, maar daarnaast is sprake van een reeks aan taken die verband houden met het goed functioneren van het bedrijfsleven (in brede zin). Juist vanwege de breedte aan taken en de gezamenlijke verantwoordelijkheid die sociale partners daarmee op zich nemen is het gewenst en passend dat de sociale partners zélf de SER financieren.

Ad 5. *Een expliciete weging van andere financieringsvormen, waaronder de mogelijkheid van financiering uit algemene middelen*

Voor deze evaluatie is gekeken naar andere financieringsvormen dan via het AWf, inclusief mijn toezegging ook te zullen kijken naar financiering uit de algemene middelen. Naast de alternatieven die reeds in beeld waren in 2012 zijn nieuwe, extra opties verkend. Al met al zijn drie soorten alternatieven denkbaar; deze worden hieronder toegelicht en beoordeeld.

a. Aparte c.q. apart herkenbare SER-heffing (drie subvarianten)

Variant 1:
SER-financiering door middel van het zelfstandig opleggen en innen van heffingen bij individuele bedrijven door de SER zelf
De SER zou in beginsel zelf aparte heffingen kunnen opleggen en innen. Hier kleven echter flinke bezwaren aan. Het vergt een aparte incassofunctie en daarmee een (voor de SER nieuw en) omvangrijk uitvoeringsproces. De hoge inningskosten van een dergelijk uitvoeringsproces staan ook niet in verhouding tot de relatief geringe financieringsbehoefte.[7] Bovendien zou de regeldruk voor het bedrijfsleven daardoor toenemen, hetgeen onwenselijk is.

---

[6] Zie de brief van het UWV aan Minister Kamp van SZW d.d. 19 juli 2012 (bijlage bij Kamerstuk 33 481, nr. 3).

[7] Uitgaande van een heffing onder alle bedrijven ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (dit was ook de doelgroep van de SER onder het oude heffingssysteem) is slechts een klein bedrag per bedrijf benodigd om tot het totaalbedrag van ca. 13 miljoen te komen benodigd voor de SER-financiering. Ter illustratie: in 2012 bedroeg het basisbedrag aan SER-heffing als opslag bij de KvK-bijdrage 2,20 euro per ingeschreven bedrijf.

Variant 2:
SER-financiering door het via de Belastingdienst separaat opleggen en innen van heffingen bij individuele bedrijven
Dit alternatief, dat vorm kan krijgen door een opslag op de heffing (percentueel/nominaal) of als onderdeel van de heffing (percentueel/nominaal), is in de uitvoering minder duur dan een rechtstreekse heffing (variant 1). Niettemin gaat deze optie gepaard met extra kosten/hogere administratieve lasten voor het bedrijfsleven ten opzichte van de huidige uitname uit het AWf. Nog afgezien van de (on)wenselijkheid om belastingheffing extra te compliceren, achtte het Ministerie van Financiën deze optie reeds in 2012 niet opportuun eveneens wegens de hoge uitvoeringskosten en het relatief geringe totaalbedrag dat hiermee moet worden opgehaald. Ook deze variant is niet doelmatig en verhoogt de administratieve lasten.

Variant 3:
SER-financiering door het «meeliften» van de heffing van de SER met reeds bestaande inningen van heffingen bij ondernemingen door een derde (anders dan de Belastingdienst)
Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan pensioenfondsen en O&O-fondsen. Nadeel is dat niet elke onderneming is aangesloten bij een pensioenfonds of O&O-fonds. Praktisch gezien zou de inning in deze variant trapsgewijs (want via de fondsen) moeten verlopen, waardoor ook hier de inningskosten in verhouding tot het op te halen bedrag hoog uitvallen. Deze variant levert verder eigen problemen op voor wat betreft de controle en rechtmatigheid van de heffing. Bovendien is de bereidheid van de diverse fondsen om voor de SER een inning te doen (een incassofunctie in te richten) zeker geen gegeven.

b. Andere varianten van lump sum uitname c.q. uitkering

Naast een aparte SER-heffing als in de hierboven beschreven varianten zijn nog andere constructies denkbaar. Daartoe is voor deze evaluatie gekeken naar varianten die lijken op de huidige constructie via het AWf, namelijk een lump sum uitname c.q. uitkering uit een fonds of andersoortige geldbron. Kern hierbij is dat niet apart geheven wordt voor de SER, maar dat de voor de SER-financiering benodigde middelen in één keer (lump sum) beschikbaar worden gesteld. Bij het evalueren van deze opties is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de doelgroep die onder de eerdere KvK-systematiek bijdroeg aan de SER-financiering, namelijk ondernemingen. Voor wat betreft mogelijkheden voor lump sum uitnames is met name gekeken naar financiering via andere vormen van sociale zekerheid dan het AWf, bijvoorbeeld via het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOf) of via sectorale premies. Deze varianten zijn op zich vergelijkbaar met de constructie via het AWf en in principe eenvoudig in uitvoering. Ze kennen echter hetzelfde mogelijke bezwaar als de AWf-constructie, namelijk dat SER-financiering geen primaire doelstelling is. Bovendien dragen niet alleen ondernemingen maar ook de overheidsinstellingen deze premies af, waardoor het qua doelgroep minder passend is dan de route via het AWf. Dergelijke varianten bieden dan ook geen meerwaarde ten opzichte van de huidige constructie.

c. Financiering van de SER uit de algemene middelen

Bij de bespreking van de nieuwe wijze van SER-financiering in de Eerste Kamer heb ik toegezegd bij de evaluatie ook de mogelijkheid van SER-financiering uit algemene middelen te zullen bezien. Dit is een specifieke variant van het lump sum beschikbaar stellen van de voor de SER benodigde financiering, zoals bijvoorbeeld ook voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en andere strategische adviesraden

geldt. Concreet loopt de financiering dan via een van de departementale begrotingen. In de weging en beoordeling van deze variant spelen de volgende argumenten:

- De SER kent een breed palet aan taken (zie evaluatiepunt 4). Juist hierom en vanwege de gezamenlijke verantwoordelijkheid die sociale partners daarmee op zich nemen, is het gewenst en passend dat zij zélf de SER financieren. Dat was zo gedurende de jaren dat de SER werd gefinancierd via een opslag bij de heffing van de KvK. Bij het vervallen van dit vehikel is daarom gericht gezocht naar een alternatief dat deze lijn doorzet. Mede hierom is dan ook bewust gekozen voor financiering vanuit het AWf, omdat alleen het bedrijfsleven de AWf-premie is verschuldigd. Sociale partners staan ook achter deze wijze van financieren.
- De SER levert «denkwerk voor draagvlak» en verschilt daarin wezenlijk van andere adviesraden. De SER wordt gedragen door sociale partners en in zijn taakvervulling levert de SER niet alleen denkwerk, maar ook maatschappelijk draagvlak voor beleidswijzigingen op veelal complexe dossiers met vele belangentegenstellingen en op moeilijke momenten. In toenemende mate betrekt de SER daarbij ook allerlei andere partijen (breder dan de sociale partners) om zodoende het maatschappelijk draagvlak te verbreden. Het Energieakkoord, door 47 partijen ondertekend, is hierbij een vergaand voorbeeld. Een dergelijke rolvervulling gericht op draagvlak verwerven, vergt onafhankelijkheid. Die wordt mede gewaarborgd door de wijze waarop hij wordt gefinancierd. De SER dient in onafhankelijkheid en zelfstandigheid zijn taken te kunnen verrichten en niet afhankelijk te zijn van (mogelijk) financiële sturing door de overheid.

Op basis van deze overwegingen verdient de huidige constructie van SER-financiering de voorkeur boven financiering uit algemene middelen.

Conclusie

De keuze voor de huidige systematiek van SER-financiering via het AWf is destijds (in 2012) tot stand gekomen na weging van diverse alternatieve financieringsvormen. Getoetst aan de in de Eerste Kamer geformuleerde evaluatiepunten komt ook in deze evaluatie anno 2016 de constructie via het AWf als meest passend naar voren. De AWf-constructie is toekomstbestendig voor de SER, kent beperkte disfuncties, is voor het UWV eenvoudig qua uitvoering en sluit goed aan bij de kerndoelstelling van de SER. Een expliciete weging van alternatieven, waaronder de mogelijkheid van financiering uit algemene middelen, geeft geen zicht op een beter passende mogelijkheid. Voortzetting van SER-financiering via het AWf is al met al het meest passend en wenselijk. Er is daarom nu geen aanleiding om een tijdstip te kiezen om deze wijze van financiering te beëindigen en de wet die dit regelde te laten vervallen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Bijlage

Procedure financiering SER

De wijze waarop de financiering van de SER nu verloopt is als volgt. De SER verstrekt jaarlijks vóór 1 juli een raming van de inkomsten en uitgaven voor het volgende begrotingsjaar aan de Minister van SZW.[8] De raming van de benodigde bijdrage ten laste van het AWf is onderdeel hiervan. Deze raming wordt door de Minister van SZW overgelegd aan het UWV, die dit mee laat wegen bij de vaststelling van het heffingspercentage voor het AWf. De SER biedt jaarlijks vóór 15 november de begroting van de inkomsten en uitgaven voor het volgende begrotingsjaar ter goedkeuring aan de Minister van SZW aan.[9] De begroting van de benodigde bijdrage ten laste van het AWf is onderdeel hiervan. Na goedkeuring door de Minister van SZW stuurt het Ministerie van SZW deze begroting voorzien van het ministeriële goedkeuringsbesluit door naar het UWV. Voor het UWV vormt dit de opdracht tot overmaking van de begrote bijdrage aan de SER. Na afloop van het begrotingsjaar stelt de SER vóór 1 april de jaarrekening op, voorzien van een accountantsverklaring. Na vaststelling door de raad, biedt de SER de jaarrekening ter goedkeuring aan de Minister van SZW aan.[10] Het Ministerie van SZW stuurt de jaarrekening van de SER, met de bijbehorende accountantsverklaring en het besluit van de Minister van SZW over de goedkeuring van de jaarrekening ter informatie aan het UWV.[11]

Taakgebieden SER

Advisering

De SER adviseert de regering en het parlement over hoofdlijnen van het te voeren sociaal-economische beleid. Recent zijn bijv. adviezen uitgebracht over de toekomst van het pensioenstelsel, arbeidsmigratie, arbeidsmarktinfrastructuur en WW, sociaal ondernemen, Agenda stad, arbeidsgerelateerde zorg, discriminatie bij arbeid. Deze adviestaak van de SER is het meest bekend en wordt hier niet verder toegelicht.

Bestuurlijke taken

De SER voert in «medebewind» enkele wettelijke taken uit die specifiek raken aan werkgevers en werknemers en het functioneren van het georganiseerd bedrijfsleven faciliteren, zoals:
- taken in het kader van medezeggenschap, met name het bevorderen van (de kwaliteit van) medezeggenschap waaronder de scholing en vorming van ondernemingsraden. Hiertoe onderneemt de SER een heel scala aan activiteiten. Daarnaast heeft de SER de wettelijke bevoegdheid om ontheffing te verlenen van de OR-plicht en om bedrijfscommissies in te stellen. En verder zijn bij de SER twee bedrijfscommissies ondergebracht die concreet bemiddelen bij geschillen tussen medezeggenschapsorganen en (de bestuurder van) ondernemingen.

[8] Zie artikel 54, lid 3 Wet op de Sociaal-Economische Raad.
[9] Zie artikel 48 Wet op de Sociaal-Economische Raad.
[10] Zie artikel 52, lid 5 Wet op de Sociaal-Economische Raad.
[11] «Ter informatie» omdat eventuele verschillen tussen de gerealiseerde netto exploitatielasten van de SER en de door de SER van het UWV ontvangen bedragen, niet achteraf worden verrekend met het UWV, maar leiden tot een (door de Minister van SZW goed te keuren) toevoeging c.q. onttrekking aan het eigen vermogen van de SER.

– het behandelen van klachten over aanstellingskeuringen via de Commissie Klachtenbehandeling Aanstellingskeuringen (wettelijk verankerd).

Zelfregulering

Dit gaat om taken/activiteiten waarvan sociale partners gezamenlijk hebben afgesproken dat ze deze, ook zonder wettelijke basis, bij de SER willen onderbrengen. In het kader van zelfregulering zijn onder meer de volgende taken bij de SER belegd:
– de borging van de uitvoering en implementatie van het Energieakkoord dat in 2013 met 47 partijen is gesloten;
– het bevorderen en monitoren van het Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO). Hiertoe worden instrumenten ontwikkeld, bijeenkomsten georganiseerd en tevens momenteel voor enkele sectoren de totstandkoming van een sectorconvenant gefaciliteerd (textielsector en bankensector);
– taken op het terrein van arbeidsomstandigheden, o.a. voorlichting aan werkgevers en werknemers over het werken met chemische stoffen, onder meer via de (actueel te houden) openbare databank Grenswaarden en de digitale leidraad Veilig werken met chemische stoffen;
– het opstellen en uitvoering geven aan de SER Fusiegedragsregels. De kern van de Fusiegedragsregels is dat de fusiepartijen de betrokken verenigingen van werknemers tijdig in kennis stellen, informatie verstrekken en de gelegenheid bieden hun oordeel te geven vanuit het gezichtpunt van het werknemersbelang. Deze vorm van zelfregulering is sinds 1970 bij de SER ondergebracht. De huidige Fusiegedragsregels zijn in 2000 aangepast en recent (september 2015) herzien en aan enkele actuele ontwikkelingen aangepast;
– zelfregulering op consumententerrein: de SER ondersteunt ondernemers- en consumentenorganisaties bij hun onderhandelingen over evenwichtige algemene voorwaarden bij goederen of diensten. Momenteel zijn voor meer dan 50 branches dergelijke voorwaarden opgesteld en worden deze waar nodig geactualiseerd.